

TC 023.751/2018-5

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidade jurisdicionada: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil

1. Trata-se de Auditoria de Natureza Operacional (AOP) com o objetivo de avaliar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). A auditoria foi autorizada pelo Ministro Augusto Nardes, relator do presente processo, com base no art. 19, §5º, da Resolução TCU 269/2015, e realizada de forma conjunta pela Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado de Santa Catarina – Secex-SC e pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, no segundo semestre de 2018.
2. Em 18/12/2018, por meio do Ofício 677/2018-TCU-Secex-SC, foi encaminhado à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), do então Ministério da Integração Nacional, relatório preliminar de auditoria, com o fim de possibilitar a manifestação dos gestores acerca das constatações apuradas, bem como das medidas propostas.
3. Em resposta, foram enviados dois ofícios, Ofício 13/AECI/MI e Ofício 107/Sedec/CGAA (peças 83 e 84-85, respectivamente). O primeiro apresenta as considerações do Departamento de Reabilitação e Recuperação (DRR) e o segundo, do Departamento de Prevenção e Preparação (DPP), ambos da Sedec. Cumpre registrar que ambos departamentos foram extintos com a edição do Decreto 9.666/2019, que trata da estrutura regimental do novo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), responsável pelas antigas pastas do Ministério da Integração Nacional e do Ministério das Cidades.
4. A observação do DRR está relacionada à proposta de recomendação à Sedec para que considere, entre os critérios de priorização dos processos com prestações de contas a analisar, os valores repassados, de forma a garantir que a aplicação do maior volume de recursos possível seja analisada no menor período de tempo, em especial os 100 processos que representam 70% do valor total que aguardam análise de suas prestações de contas (R\$ 3,1 bilhões – peça 78, p. 67). Foi informado que a nova proposta de classificação dos processos pendentes de análise de prestação de contas, que está em elaboração, observará a recomendação proposta (peça 83, p. 3).
5. Já o DPP apresentou considerações relacionadas a diversos pontos do relatório preliminar. A primeira refere-se à proposta de encaminhamento abaixo transcrita:
 - V) recomendar à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:
 - a) elabore plano estruturado de capacitação, no âmbito do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil, que intensifique a oferta de capacitação e que contemple: a definição de público-alvo; um cronograma de atendimento, a partir de critérios objetivos; e a previsão de avaliações periódicas para aferir a efetividade do programa com vistas a permitir seu aperfeiçoamento e, assim, assegurar a efetiva superação das carências de capacitação; (peça 78, p. 67).
6. Quanto ao assunto, é destacado que o Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil foi desenvolvido em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Segundo o DPP, no âmbito do Programa, foram elaborados materiais didáticos em temas essenciais para o fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil que contou com a participação de uma consultoria contratada pelo PNUD, colaboradores de coordenações estaduais e municipais de defesa civil, além de gestores e técnicos da Sedec.

7. De acordo com as observações da Sedec/DPP, o Programa é composto por seis módulos, sendo que apenas o módulo 6, que trata de capacitação teórico e prática em prevenção, foi elaborado sem a participação da empresa de consultoria. Ainda é registrado que os módulos estão disponíveis para *download* e que o conteúdo se encontra em constante atualização (peça 85, p. 3-4).

8. Igualmente, foram celebradas cartas de adesão com órgãos de proteção e defesa civil estaduais, o que permitiu que, no primeiro semestre de 2017, representantes de todos os estados da federação, além de técnicos da Sedec, fossem capacitados, em módulos presenciais, para se tornarem multiplicadores. Segundo os comentários da Sedec, 1.253 representantes de estados e municípios foram capacitados nos últimos dois anos no âmbito do referido Programa (peça 85, p. 3 e 5).

9. Por meio do DPP, a Sedec ressaltou que o conteúdo do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil deve ser constantemente atualizado, levando em consideração as mudanças, eventos, normas, legislação, dentre outros fatores, sempre contando com a participação dos representantes do Sinpdec. Ademais, foi mencionado que, por se tratar de um programa de capacitação continuada, a demanda de todos os estados e municípios que atuam com gestão de riscos e de desastres no país deve ser atendida de forma gradativa (peça 85, p. 5).

10. O despacho do extinto DPP faz menção à apresentação da participação de cada estado em relação ao total de capacitados durante o exercício de 2018, porém tais dados não foram apresentados (peça 85, p. 5).

11. Relativamente à proposta de recomendação para que o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil seja implementado, foi observado que tal plano encontra-se em tramitação na Secretaria de Desenvolvimento Regional e deve ser discutido pela sociedade e instituições envolvidas (peça 85, p. 5).

12. Já no que tange ao capítulo III do relatório preliminar, que trata da alocação de recursos de proteção e defesa civil em ações preventivas, em especial, da falta de critérios técnicos para amparar a efetiva destinação de investimentos e o alcance dos objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, a Sedec alegou que os procedimentos e critérios estabelecidos para as transferências obrigatórias para ações de prevenção foram amparados na Lei 12.340/2010, a qual sofreu diversas modificações, inclusive por meio de medida provisória (peça 85, p. 5).

13. De acordo com a Sedec, a Portaria MI 624/2017 estabelece os critérios para acesso aos recursos do Programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, na Ação 8348 – Apoio a Obras Preventivas de Desastres. O primeiro critério seria a análise de aderência ao programa e ação referidos, seguindo para “análise técnica para enquadramento a funcional programática para ações de prevenção” (peça 85, p. 5).

14. Os critérios e procedimentos para apresentação das propostas e execução das ações de prevenção em áreas de risco de desastres foram relacionados conforme abaixo:

1. Comprovar que no município existem áreas de riscos de acordo com o cobrado pela legislação atual;
2. Comprovar a vulnerabilidade e ameaças e qual o risco a ser prevenido;
3. Ter o órgão de proteção e defesa civil criado;
4. Apresentar mapeamento de risco se elaborado pelo ente ou outro órgão, inclusive o mapeamento da CPRM se possuir;
5. Apresentar documentação fotográfica com coordenadas geográficas da área de risco;
6. Apresentar a intervenção de engenharia com o croqui esquemático, planilha orçamentária estimativa de custos da obra com base no SICLO/SINAPI;
7. Apresentar Pareceres e Laudos das Secretarias afins ou órgãos externos que possam complementar os pareceres.

8. Apresentar prazo estimado de conclusão da intervenção de engenharia, considerando o caráter de emergência do risco de desastres, com a orientação de que não ultrapasse 18 meses e adequado de acordo com o projeto;
9. Apresentar o Plano de Trabalho, assinado pelo responsável técnico de engenharia e do titular do ente demandante;
10. Apresentar Relatório de Diagnóstico, assinado pelo Coordenador de Defesa Civil e do titular do ente demandante;
11. E quando da incerteza do risco, haverá visita técnica in loco, sujeita a autorização do titular da Sedec e disponibilidade orçamentária da SEDEC. (peça 85, p. 6)

15. Conforme registrado pelo extinto DPP, as demandas para utilização de recursos de prevenção devem ocorrer de forma espontânea e estão relacionadas à capacidade técnica dos entes federados (peça 85, p. 5-6). Ademais, o pequeno prazo de execução de ações de prevenção por meio de transferências obrigatórias por parte da Sedec (cerca de dezoito meses) acarreta a necessidade de testes, ajustes e adequação de procedimentos (peça 85, p. 7).

16. Foi destacado que as áreas de risco têm aumentado em todo o território nacional, que as demandas por recursos de prevenção são espontâneas e que quanto mais bem preparado estiver um ente, mais fácil a apresentação de propostas de prevenção. Tal fato demonstra, no sentir dos gestores da Sedec, a necessidade de capacitação continuada em todas as esferas do poder público, bem como do alinhamento de conceitos e ações e da otimização dos recursos aplicados. Por outro lado, para a priorização entre um município e outro, seriam necessários estudos mais aprofundados como sondagem, geotecnia e levantamento de dados mais precisos, bem como a Sedec deveria estar “capacitada de capital humano e tecnológico” (peça 85, p. 7).

17. Especificamente no que concerne às ações de prevenção, a Sedec esclareceu que, para aquela Secretaria, as ações estruturantes são as de caráter permanente, que evitam ou reduzem os riscos de desastres naturais (obras) (peça 85, p. 8).

18. Como contraponto das observações constantes nos parágrafos 92 e 93 do relatório preliminar, que ainda tratam da falta de critérios técnicos para a priorização das ações preventivas a serem apoiadas com recursos federais, a Sedec, por meio do DPP, argumentou que não possui atribuições para indicar as ações que podem reduzir o risco de desastre, prerrogativa dos próprios municípios. Adicionalmente, o pequeno período de transferências de recursos para ações de prevenção não permitiria uma aferição segura da Sedec sobre como definir de maneira objetiva a prioridade entre as solicitações (peça 85, 8-9).

19. A então diretora do DPP negou que teria mencionado que não utiliza o mapeamento feito pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) como parâmetro e indicador de áreas de risco. É esclarecido que tal mapeamento não é utilizado como único parâmetro, mas outros levantamentos existentes são considerados de forma complementar, como dados, laudos, fotografias, custos, monitores de órgãos como INMET, ANA, INPE e outros (peça 85, p. 9).

20. Já em relação à concentração de recursos liberados para municípios do Pará (parágrafo 102 do relatório preliminar), foi argumentado que tal fato decorre da capacitação realizada naquele Estado, tendo em vista que o Programa Nacional de Capacitação Continuada foi iniciado no Pará com a participação de 64 municípios. Para o DPP tal fato demonstra que o investimento em capacitação é fator fundamental para a atuação dos municípios e estados (peça 85, p. 10).

Análise

21. A observação do extinto DRR não enseja adaptação no relatório de auditoria, tendo em vista que não houve discordância relacionada à análise do estoque de prestações de contas. Pelo contrário, a Sedec já apontou que está elaborando nova forma de priorização das prestações de contas que aguardam análise levando em consideração os apontamentos feitos no relatório preliminar.

22. Quanto à proposta de recomendação de elaboração de um plano estruturado de capacitação no âmbito do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil, a Sedec apresentou diversas informações adicionais sobre o Programa, como ele foi construído, parcerias realizadas, sua estrutura, número de pessoas capacitadas, sem, contudo, discordar da proposta apresentada. Com base no que foi informado, faz-se necessário realizar alguns ajustes na redação do relatório no que se refere à estrutura do curso (seis módulos), e, especialmente, à proposta de encaminhamento para que fique claro que não se trata de um novo projeto de capacitação, mas de um planejamento estruturado de execução do programa de capacitação.

23. Este planejamento estruturado deverá contemplar público-alvo e cronograma de atendimento a partir de critérios objetivos, de forma a reduzir progressivamente as carências de capacitação relatadas nas entrevistas realizadas nos municípios visitados, bem como nos questionários respondidos. Igualmente, o adequado planejamento do Programa deverá prever a disseminação das capacitações de forma uniforme e programada, abarcando, inicialmente, aqueles municípios que apresentam as maiores vulnerabilidades e maiores riscos e atingindo, em um prazo razoável, parcela considerável do território brasileiro. Dessa forma, busca-se evitar o direcionamento das capacitações para estados e municípios específicos, respeitando os princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência da administração pública.

24. A proposta de encaminhamento ainda sugere que esse planejamento tenha a previsão de avaliações periódicas para aferir a efetividade do Programa com vistas a permitir seu aperfeiçoamento. Essa proposta está em consonância com a necessidade de constante atualização do programa registrada pela Sedec mediante despacho do extinto DPP.

25. Ademais, a Sedec registra que a concentração de recursos liberados para municípios do Pará decorre da capacitação realizada naquele Estado, tendo em vista que as demandas por recursos de prevenção ocorrem de forma espontânea e estão relacionadas à capacidade técnica dos entes federados. Esse fato demonstra a necessidade de que o programa de capacitação tenha seu público-alvo corretamente definido a partir de critérios objetivos e com cronograma de atendimento.

26. A observação referente ao Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil também não implica qualquer alteração na proposta de encaminhamento, uma vez que apenas é informado que o referido Plano está em elaboração. A Sedec registra a necessidade de discussão do documento pela sociedade, Sedec e instituições afins, o que aponta para ainda mais um período de tempo antes de sua publicação.

27. Dessa forma, a observação do DPP/Sedec reforça a necessidade de que este Tribunal adote a proposta de encaminhamento sugerida no relatório preliminar, de forma a dar destaque à instituição do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil pela União, ação que está prevista no art. 6º da Lei 12.608 desde 2012.

28. Especificamente quanto à constatação de inexistência de critérios técnicos para amparar a efetiva destinação de investimentos e o alcance dos objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o extinto DPP da Sedec defende que a Portaria MI 624/2017 e demais normas relacionadas apresentam critérios e procedimentos referentes às transferências de recursos para ações de prevenção. Observa-se que os “critérios” e procedimentos relacionados à peça 85, p. 6, e transcritos no item 14 desta instrução, são, de fato, procedimentos e requisitos para solicitação de recursos. No entanto, eles não são suficientes, por exemplo, para selecionar uma proposta em detrimento de outras quando o orçamento público não comporta atender a todos os pleitos.

29. Ademais, a própria Sedec confirmou, por meio do Ofício 1984/Sedec/CGAA, de 11/10/2018, que não estabeleceu critérios para priorização de ações preventivas (peça 52, p. 1). A justificativa dada baseia-se no curto período de tempo desde que o então MI havia voltado a realizar transferências para obras estruturantes para ações preventivas (a partir de 2017).

30. A Sedec salienta que estão aumentando as áreas de risco no país, o que demandará maior aplicação de recursos em ações preventivas. Esse fato corrobora a necessidade de estabelecimento de critérios técnicos para priorização das ações de prevenção.

31. Da mesma forma, conforme já comentado, o fato de as solicitações de recursos para ações preventivas ocorrerem de forma espontânea, por iniciativa do município ou estado, as quais são mais facilmente elaboradas e apresentadas à medida que os entes estão capacitados, cientes dos riscos e das oportunidades de ações de prevenção, surge a necessidade de que as capacitações na área também tenham seus destinatários definidos a partir de critérios objetivos, considerando os riscos e vulnerabilidades a que estão sujeitos.

32. A Sedec alega não possuir capital humano e tecnológico para priorizar um município em detrimento de outro. Note-se que a necessidade verificada na presente auditoria não é a de priorização de municípios, mas sim a de priorização de solicitações de ações de prevenção. A justificativa apresentada de falta de capital humano e tecnológico não pode ser acatada, tendo em vista não ser admissível que uma pasta ministerial que gerencia recursos do montante das ações sob sua responsabilidade no Programa 2040 não tenha capacidade de avaliar e definir uma sistemática de decisão que possibilite priorizar as solicitações de recursos que apresentam ações preventivas destinadas à mitigação de eventos com maior risco e impacto à população.

33. Por fim, convém adaptar a redação do relatório preliminar para deixar esclarecido que o mapeamento realizado pela CPRM é utilizado pela Sedec em suas análises, em conjunto com outros dados e informações obtidas a partir de laudos, fotografias, custos e monitores de órgãos como INMET, ANA, INPE e outros.

Sec-SC, em 12 de fevereiro de 2019.

(Assinado eletronicamente)
Fernanda Debiasi
AUFC – Mat. 5704-5